

O USO DA WEB NA GESTÃO MUNICIPAL: AMPLIA OU IMOBILIZA A PARTICIPAÇÃO?¹

Thaís Kornin²
Rosa Moura³
Liria Yuri Nagamine⁴

1 INTRODUÇÃO

Cada vez mais os canais de participação via web estão ganhando espaço na gestão pública. Prefeituras municipais, órgãos públicos nacionais e estaduais ativam em seus *sites* não só espaços para cumprimento do que lhes impõe a Lei da Transparência (Lei Federal nº 12.527/2011), mas também criam páginas para colher sugestões e abrir diálogo com os usuários dos serviços públicos. Na teoria, expressões como “governança eletrônica”, “democracia eletrônica”, “democracia digital”, “e-governança”, “e-participação”, “governo eletrônico”, “orçamento participativo digital”, entre outras, são objeto de pesquisas, reflexões, críticas e elogios.

Com o interesse em explorar a efetividade de instrumentos de participação democrática via *web*, realizou-se, em 2018, uma pesquisa na região metropolitana (RM) de Curitiba.⁵ Os resultados obtidos motivaram a ampliação do universo de pesquisa a novos recortes territoriais, e instigaram um enfoque sobre os municípios de fronteira – objeto de análise em pesquisa em desenvolvimento pelo Ipea⁶ –, uma vez que a realidade vivida à distância dos grandes centros evoca a inclusão digital como uma política necessária. Para tanto, neste ensaio são resgatados os resultados da pesquisa mencionada, ao mesmo tempo que são postas em discussão hipóteses sobre o que poderia se encontrar reproduzido, modificado ou ausente se a pesquisa fosse replicada nos municípios da faixa de fronteira (FF) do país.

Podem parecer estranha a relação entre dois recortes tão díspares. Mas aí reside a primeira hipótese a ser discutida: independentemente da região ou do recorte institucional do conjunto

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua22art7>

2. Pesquisadora do Observatório das Metrópoles (Núcleo Curitiba).

3. Profissional sênior na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; e pesquisadora do Observatório das Metrópoles.

4. Pesquisadora bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea; e pesquisadora do Observatório das Metrópoles (Núcleo Curitiba).

5. A pesquisa aqui referida encontra-se sumarizada nos anais do Congresso Observatório das Metrópoles 20 anos. As Metrópoles e o Direito à Cidade: dilemas, desafios e esperanças, disponível em: <http://observatoriodasmetrosoles.net.br/congressovinteanos/wp-content/uploads/2019/06/02-3_REGIMES-URBANOS_00.pdf>.

6. Pesquisa no âmbito do projeto A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a Faixa de Fronteira, cujo objetivo é fazer uma avaliação das políticas públicas ligadas à fronteira brasileira, em geral, e à PNDR, em particular.

analisado – uma RM ou uma amostra de municípios da FF –, os resultados viriam a ser muito similares. Isso porque se entende que os recursos da tecnologia da informação alcançam todo o território, embora não sejam disseminados com universalidade, e se impõem nos canais de participação direta das instâncias institucionais existentes. Mesmo que nas metrópoles se assentem os principais marcos físicos e culturais da contemporaneidade, a expansão da fronteira econômica se vale cada vez mais de recursos da tecnologia que permitem a administração *on-line* das *commodities* em produção e comercialização. Tal fenômeno confirma que a metropolização, como estágio mais avançado da urbanização, é um processo que extrapola o ambiente físico das metrópoles e penetra todo o território, levando consigo elementos que demarcam a onipresença e a simultaneidade da metrópole (Santos, 1996) em espaços cada vez mais descontínuos e distantes.⁷

Além da ligação de ordem socioespacial, os dois recortes considerados têm sua composição regional regulamentada em leis federais, que dispõem também que, para a gestão do território para o qual foram instituídos, devem compor canais de participação específicos: conselhos gestores, no caso das RMs, comissão de desenvolvimento e núcleos colegiados, no caso da fronteira. Portanto, possuem cobertura institucional para gestão do espaço regional que pressupõem.⁸

Neste texto, além desta introdução, elabora-se uma nota sobre a problematização e os objetivos que nortearam a pesquisa realizada (seção 2); uma síntese da abordagem teórica sobre o tema (seção 3); as análises decorrentes da pesquisa empírica (seção 4); além de reflexões quanto à problematização que orientou a pesquisa, conclusões e sugestões para replicação nos municípios fronteiriços (seção 5).

2 SOBRE A PESQUISA TOMADA COMO REFERÊNCIA

A principal constatação que motivou a pesquisa desenvolvida na RM de Curitiba acerca da participação via *web* foi que os canais de participação conquistados a duras penas para subsidiar e tornar legítima e democrática a gestão municipal, como os conselhos gestores, com representação de segmentos da sociedade e dos governos, não vêm apresentando a participação esperada. Para os municípios da RM de Curitiba, muitos dos conselhos, após o afã da criação, tornaram-se inativos; outros persistem, e alguns nem foram instituídos, como mostraram os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), realizada pelo IBGE (2015),⁹ que trouxe os subsídios para identificar a existência e compreender a evolução desses canais nos municípios da RM (períodos 2001 e 2012/2014). Informações que também estão disponíveis para os municípios da FF.

Todos os municípios da RM criaram *sites* que, bem ou mal, podem significar uma possibilidade de diálogo com seus cidadãos. Contudo, estariam esses novos canais ampliando e legitimando um tipo alternativo de participação como suporte às decisões dos conselhos? Ou concorrendo com esses por terem formatos mais acessíveis, visto que prescindem dos encontros com hora e lugar marcados, que dificultam a presença de pessoas com tempo exíguo e moradia distante? Tenderiam a se tornar um novo modo de participação, virtual, à distância, individual, porém com possibilidades de agregar mais seguidores? Ou viriam colocar em xeque a democracia participativa a partir de redes sociais, que cada vez mais

7. Indicadores que apontam esse processo foram analisados por Moura, Oliveira e Pêgo (2018).

8. Ver Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015), Lei nº 6.634/1979 (Lei de Fronteira) e Decreto nº 9.961/2019.

9. Além da publicação que descreve a pesquisa e seus resultados mais recentes, a série dos dados está disponível em: <<https://www2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/default.shtm>>.

se mostram meios de polarização e não de debates? Como ficaria o debate sem o calor da discussão real, do olho no olho? Haveria o risco de o encontro não presencial desumanizar a discussão e incitar a alienação e a intolerância? Trariam reforço ou esmorecimento da participação democrática?

Outras questões se agregaram a essas: qual o grau de manipulação desses canais, movidos por mobilização em torno de interesses determinados? Estariam refletindo o pensamento da maioria? Qual a legitimidade dos canais via *web*, posto que não garantem acesso democratizado, privilegiando segmentos específicos? No caso das cidades da fronteira, haveria a disponibilidade do sinal a todos os municípios, por meio da rede física necessária para acesso à *web*?

Para refletir sobre essas preocupações, a pesquisa teve como objetivo analisar a existência de canais via *web* e as possibilidades de ampliação do espaço público de participação cidadã no processo de gestão municipal da RM de Curitiba – objetivo que se pretende reproduzir em uma amostragem de municípios da FF. Especificamente, buscou-se *i)* mapear municípios que empregam tecnologias de informação e comunicação que permitam canais de participação na gestão urbana, fundamentalmente representados pela presença de *sites* municipais ou de órgãos públicos ou páginas do Facebook; *ii)* verificar a correspondência desses canais em relação aos municípios que possuem conselhos de política urbana, das cidades ou similares; *iii)* analisar a distribuição no território da RM de municípios que adotam esse suporte tecnológico; *iv)* avaliar a eficácia do uso das novas tecnologias da informação e comunicação (TICs) na participação do processo de formulação e implementação da política urbana do município, assim como na gestão municipal para a prática de democracia digital; e *v)* considerando a inserção em um território instituído como “região metropolitana”, identificar se e como os sistemas em uso consideram a participação do município na RM e abrem espaço para reflexões e debates regionais.

Em um primeiro acesso a cada *site* ou página do Facebook dos municípios, surgiram novas questões para discussão: a comunicação pública das prefeituras pelas redes sociais estaria se constituindo em uma nova estratégia de *marketing* de cidade? O que validaria a existência de *sites* nos quais estão ausentes abas para participação dos cidadãos na formulação e na implementação de políticas públicas? Estariam sinalizando uma influência muito restrita da sociedade na tomada de decisão? Se há uma tendência de captação do esforço participativo para esses canais, baseado na desinformação, como superar a subutilização das potencialidades democráticas das TICs?

Para obter respostas a essas indagações e atender aos objetivos discriminados, realizou-se uma coleta de dados primários a partir de informações dos sites das prefeituras dos 29 municípios da RM e das páginas do Facebook dos dezoito municípios do arranjo populacional de Curitiba (IBGE, 2016).¹⁰ Na sequência, aplicaram-se questionários a responsáveis pela comunicação social desses municípios e a pesquisadores, gestores e lideranças de movimentos

10. Optou-se por considerar dois recortes de análise: a ocupação contínua entre o polo e municípios vizinhos, identificada como “arranjo populacional” de Curitiba pelo IBGE (2016), e os demais municípios, totalizando os 29 que compõem a RM de Curitiba. A escolha do arranjo populacional deve-se a que emprega uma mesma metodologia e oferece um conjunto de informações disponíveis para todo o território nacional, garantindo, portanto, comparabilidade. Os municípios do arranjo populacional são: Curitiba, Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Contenda, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Mandirituba, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais. Os demais municípios são: Adrianópolis, Agudos do Sul, Campo do Tenente, Cerro Azul, Doutor Ulysses, Lapa, Piên, Quitandinha, Rio Negro, Tijucas do Sul e Tunas do Paraná.

sociais, com prioridade na amostra a representantes ou observadores em conselhos relativos à política urbana dos municípios.

3 BREVE SUPORTE TEÓRICO

Uma questão importante na avaliação da eficácia dos canais via *web* para a gestão democrática das cidades consiste em investigar se, da forma como eles se constituem, propiciam efetivamente a participação da população no âmbito das decisões públicas governamentais. A respeito desse aspecto é importante salientar, no tocante à governança, o distanciamento entre iniciativas meramente voltadas às exigências da modernização da gestão pública, com foco somente em parâmetros de eficiência e efetividade, e aquelas que envolvem abordagens de caráter democrático e emancipatório (Frey, 2007, p.138).

Na última década, houve diversificação e variabilidade dos formatos de interface socioestatal, envolvendo ouvidorias, reuniões com grupos de interesse, mesas de diálogo, comitês diversos, consultas públicas, audiências públicas, conselhos, conferências, *sites* por internet, ações de transparência e atendimento ao cidadão, entre outros (Pires e Vaz, 2012). Alguns desses formatos estão previstos no Estatuto da Cidade, que dispõe sobre a gestão democrática como princípio, tendo sua efetivação garantida por meio da atuação dos conselhos gestores federais, estaduais e municipais.

Levando em conta a necessidade de ampla participação da sociedade civil nos organismos gestores, as TICs podem ser consideradas ferramentas essenciais para o poder público, particularmente no que concerne à prestação de serviços e informações à população, e ao apoio na organização e na formação de segmentos e redes sociais. Nos dois casos, considera-se fundamental a implementação desses mecanismos da democracia eletrônica e a democratização do acesso à comunicação eletrônica. Cabe considerar que esses são apenas ambientes tecnológicos a serem explorados, e há ainda inúmeras possibilidades nos meios de comunicação tradicionais, com potencialidades pouco consideradas (Gomes, 2005).

Entre as análises sobre como os governos municipais e estaduais estão usando as TICs para subsidiar a participação dos cidadãos nos assuntos públicos, ou sobre as contribuições do governo eletrônico para a governança eletrônica no âmbito do governo, uma delas sintetiza muito bem o entendimento geral da governança eletrônica:

um processo que visa à manifestação política e à participação da sociedade civil, junto ao governo, por meios eletrônicos, na formulação, acompanhamento da implementação e avaliação das políticas públicas, com vista ao desenvolvimento da cidadania e da democracia (Guimarães e Medeiros, 2005, p. 6).

Experiências dessa ordem, comumente chamadas “e-gov”, teriam grande importância na interação do governo com os cidadãos e as organizações da sociedade, seja pela disponibilização de informações e serviços, seja pela possibilidade de interlocução garantida pelo potencial das TICs para a construção da governança eletrônica. No caso do governo federal, nos primeiros anos da década de 2000, um estudo apontou o estado embrionário da e-governança, com pouca participação dos cidadãos na formulação das políticas públicas e reduzida influência da sociedade civil, por meio da internet, nas decisões que estabelecem a agenda governamental. Quadro que resultaria da “falta de regulamentação para a participação social no processo decisório por meios eletrônicos e pelo fato de a elite política não considerar a governança digital um verdadeiro instrumento para a ampla participação da sociedade”. (Guimarães e Medeiros, 2005, p. 14).

No âmbito das capitais de estados brasileiros, observou-se que os níveis de participação existentes eram bastante elementares, com subutilização das potencialidades democráticas dessas tecnologias. É o que mostra Silva (2005, p. 465), asseverando que não “há efetivas aberturas para esta participação do cidadão nos negócios públicos por parte desses governos e não há rupturas ou inovações radicalmente inovadoras neste sentido.” O estudo constata que a democracia digital praticada era baseada na informação ou na prestação de serviços públicos “no formato *delivery*”, com clara concentração na relação tributária entre cidadão e governo. Evidencia ainda que não há indícios de participação política com o emprego das TICs para um efetivo papel da esfera civil na decisão pública, que permanece na esfera política, sem abertura a maior intervenção do cidadão comum; e que há diferenças políticas pontuais quanto ao uso das TICs entre os governos das capitais, mas prevalece um perfil de uso bastante similar entre elas.

Nas análises realizadas logo após a virada do século, verificou-se que são escassas as consultas públicas pela internet, mesmo que sejam consideradas um excelente mecanismo de e-governança, de certa forma em decorrência da ausência de cultura participativa e articulação política na sociedade. Além disso, falta uma política efetiva de inclusão digital no país que, ao capacitar os cidadãos para o acesso às informações do governo, possibilitaria fomentar a e-governança, o exercício da transparência e acompanhar a prestação de contas, o que tornaria os cidadãos mais críticos em relação a esses temas.

Já às portas da terceira década deste século, observa-se que investimentos em e-governança realizados pelo governo no Brasil parecem ter contemplado os critérios utilizados para a avaliação das Nações Unidas desde 2001. A décima edição da Pesquisa sobre Governo Eletrônico (United Nations, 2018) indica que o Brasil subiu sete posições em relação ao mesmo estudo de 2016, passando da posição alta (51ª colocação no *ranking*) para a muito alta nessa última edição (44ª). O relatório destaca em *box* as atividades brasileiras de e-governança, entre as quais as normatizadas pelo Decreto nº 8.243/2014, que estabelece a Política Nacional de Participação Social, e pelo Decreto nº 8.777/2016, referente à Política de Dados Abertos, do Poder Executivo federal (United Nations, 2018, p. 120). No *box*, refere-se ainda, em tom elogioso, ao *site* www.participa.br. Dantas (2018) confirma essa positividade, afirmando que o país apresentou “melhora significativa na implementação de serviços digitais, acompanhando uma tendência global positiva e persistente em direção a níveis mais altos de desenvolvimento do governo eletrônico.”

4 RESULTADOS DA PESQUISA EMPÍRICA

4.1 Inserção na *web*

As visitas e a exploração dos *sites* das prefeituras e páginas da rede social Facebook, em especial as abas referentes a políticas urbanas, permitiram identificar os municípios que adotam essas ferramentas, testar a facilidade de uso dos sistemas e/ou aplicativos e a agilidade na resposta a perguntas formuladas, simulando o acesso de cidadãos. De modo geral, os *sites* das prefeituras dos municípios da RM de Curitiba não se mostraram efetivos para promover a participação pública, aparentando constituírem-se mais em um atendimento à Lei Complementar nº 131/2009 e à Lei Federal nº 12.527/2011, que dispõem sobre os procedimentos a serem observados pela União, estados, Distrito Federal e municípios, com o fim de garantir a transparência e o acesso a informações, como previsto na Constituição Federal.

Nas visitas aos *sites*¹¹ foram encontrados: alguns canais de diálogo com o cidadão para o orçamento participativo, referentes a audiências públicas de consulta pública para a Lei Orçamentária Anual (LOA), no *site* de Curitiba; participação de audiência sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), *sites* de Quatro Barras e Campo Largo; e *link* para sugestões para a LDO, *sites* de Campo Largo e Pinhais. Em Campina Grande do Sul, Piraquara, Doutor Ulysses e Cerro Azul não há ou não funciona o canal direto de diálogo com o cidadão, seja este na forma de solicitação direta na área de contato da prefeitura, seja pelos canais de acesso à informação nos *sites* de transparência pública.

Entre os municípios que integram o arranjo populacional de Curitiba, apenas a Prefeitura de Itaperuçu não possui *site* (tabela 1); entre os demais municípios da RM, Doutor Ulysses e Tunas do Paraná também não possuem. Embora dezesseis municípios tenham conselhos de política urbana, apenas Curitiba e São José dos Pinhais possuem um *site* específico desse conselho, e Piraquara, Campo Magro e Pinhais possuem no *site* municipal espaço para esse conselho. Nenhum desses oferece canal de acesso dos cidadãos a dúvidas, solicitação de informações e contribuições, tampouco disponibiliza registros de acesso aos serviços. Além dos canais genéricos de comunicação (ouvidoria, contatos, acesso à informação), o único a apresentar *chat* para informações gerais foi o *site* da Prefeitura de Curitiba. Caso não usual foi verificado no *site* municipal de Rio Branco do Sul, no qual há um *link* de canal direto para a página de Facebook do atual prefeito, intitulado “Escreva para o Prefeito”. Essa página possui maior número de seguidores que a página de Facebook da prefeitura.

TABELA 1

Número de municípios com recursos digitais para participação cidadã na RM de Curitiba (2018)

Recorte espacial	Curitiba	Arranjo populacional	Demais municípios da RM	Total RM de Curitiba
Conselho de Política Urbana (2012)	1	11	4	16
<i>Site</i> prefeitura municipal	1	16	11	28
<i>Site</i> Conselho de Política Urbana	1	4	0	5
<i>Link</i> do <i>site</i> da prefeitura para o conselho	0	4	0	4
Canais de diálogo com o cidadão	1	13	8	22
Página Facebook	1	17	9	27
<i>Link</i> do Facebook no <i>site</i> da prefeitura	0	11	5	16
<i>Links</i> rádio e TV da prefeitura	1	4	0	5

Elaboração das autoras.

Traçou-se um paralelo de análise entre a rede social e os *sites* municipais. A escolha pelo Facebook se deu por ser a rede social mais usada no país e por existir como página oficial da prefeitura em 28 dos 29 municípios da RM de Curitiba, e ter tido alimentação contínua no período analisado. Foram visitadas todas as páginas, mas analisadas em detalhe apenas as postagens referentes aos municípios do arranjo populacional, em um total de 380.¹² Comparativamente aos *sites* municipais, o Facebook se mostrou um canal em que as publicações da prefeitura são similares àquelas nele postadas, com abertura para comentários.

11. Dados coletados entre 20 e 23 de julho de 2018.

12. Foram analisadas postagens do período de 22 de janeiro a 16 de outubro de 2018, priorizando a sequência das mais recentes, que são dos meses de agosto, setembro e outubro. A análise limitou-se ao conteúdo das postagens, sem incluir comentários e curtidas, porque se considera ainda inconclusivo afirmar a efetividade ou não das demandas manifestadas nos comentários e nas sessões de avaliações e recomendações.

Vários municípios utilizam também recurso de rádio e TV da prefeitura (com gravações no YouTube); na de Almirante Tamandaré há um *link* para o jornal eletrônico do município.

Entre os principais conteúdos divulgados, de modo geral, e especialmente aqueles relacionados às políticas de transparência e participação popular em tomadas de decisão das políticas e projetos públicos, constatou-se uma tipologia comum de comunicação: *i) marketing* do prefeito ou da cidade (realização e inauguração de obras; entregas de prêmios, enaltecimento de marcas da cidade etc.); *ii) referências social, cultural ou esportiva* (convites e divulgação de festas; eventos culturais e esportivos promovidos pelas prefeituras); *iii) divulgação de serviços* (programas das prefeituras em diferenciadas áreas de políticas públicas na forma de campanhas, informações de interesse público, chamadas para licitação etc.); e *iv) convocação para a população participar de espaços públicos de decisão* (reuniões públicas de discussão de programas e projetos, audiências públicas).

Em termos da tipologia identificada, a comunicação pública, avaliada nas páginas selecionadas do Facebook, apresentou o seguinte resultado: das 380 postagens, 211 se referem à divulgação de serviços, 98 têm caráter social, cultural ou esportivo e 21 trazem convocações de reuniões e audiências públicas para a participação da população. Um total de 50 postagens envolve o *marketing* do prefeito ou da cidade, sendo 42 postagens de fotos de inaugurações, recebimento de chaves de veículos públicos, café da manhã com prefeito e premiações recebidas pelo prefeito; enfim, atividades com foco principal na figura do prefeito, e não no programa ou na ação em si. Observou-se na série de postagens selecionadas que a imagem do prefeito não aparece em seis (Curitiba, Araucária, Balsa Nova, Bocaiuva do Sul, Colombo e São José dos Pinhais) das dezessete páginas, destacando-se que no caso de Curitiba o prefeito possui uma página exclusiva. Considerou-se *marketing* da cidade postagens enaltecendo locais, moradores, marcas e memórias, tendo sido encontradas oito postagens nessa categoria.

Quanto aos conteúdos voltados às atividades participativas, considerando o ano de 2018, em páginas de Facebook de sete municípios, não foram encontradas postagens de convocação para audiências públicas. Nas demais, verificaram-se convocações para audiências públicas diversas: apresentação da LOA 2019, LDO e Plano Diretor. Ainda foram identificadas, no município de Quatro Barras, audiências públicas de relatório de contas, e junto à comunidade Campininha, para apresentação de projetos de investimento. Entretanto, não há postagens em nenhuma das páginas que apresentam os resultados das audiências. Tendo em vista a preocupação em qualificar a participação cidadã, cabe destacar que, no município de Araucária, além da realização de três audiências públicas em 2018, houve o desenvolvimento de um programa de oficinas públicas do processo de revisão do plano diretor.

Em relação à inserção do município em um território instituído como “região metropolitana”, buscou-se identificar se e como os sistemas em uso consideram a participação do município na RM e abrem espaço para reflexões e debates regionais. Nada se constatou na análise que fosse oferecido para colaborar no debate regional, o que se conclui que inexistente uma noção de governança efetivamente metropolitana sistematizada. Ao contrário, verifica-se uma negação da regionalidade na prática. Esse é outro aspecto para confrontar entre realidades distintas: como o município da FF se sente partícipe da região de fronteira?

4.2 Síntese do retorno dos questionários

Complementarmente às análises sobre conselhos e *sites* ou páginas Facebook, a pesquisa aplicou um questionário aos responsáveis pela manutenção desses meios de participação

digital de oito municípios selecionados, segundo a inserção nos recortes arranjo populacional (Curitiba, e quatro municípios) e demais municípios da RM (três municípios). O convite para participar da pesquisa foi feito por meio eletrônico (*e-mails* disponibilizados ou canal “i” dos portais de acesso à informação), já como forma de testar o funcionamento da comunicação via *web*.

O questionário também foi aplicado a agentes sociais participantes, representantes de entidades e instituições diretamente envolvidas na gestão da política urbana, servidores de órgão público estadual na área de apoio ao funcionamento de conselho gestor (agente 1); observadores dos conselhos gestores em funcionamento nos municípios da RM de Curitiba, assim como no Conselho das Cidades (Concidades), caso do Ministério Público do Paraná (agente 2); representantes de organizações sociais e da academia como membros eleitos (agente 3) no Conselho Estadual das Cidades (Concidades-Paraná) e no Conselho da Cidade de Curitiba (Concitiba); líder de frente atuante no processo revisor do Plano Diretor de Curitiba e líder de organização não governamental (ONG) de direito à cidade e membro de sindicato de classe (agente 4). Os agentes selecionados para a amostra foram contatados pessoalmente, e as respostas retornaram por escrito, exceto as relativas a um dos representantes do Concidades, que optou por responder pessoalmente, sendo, portanto, gravadas e posteriormente decupadas. As questões e a análise das respostas estão descritas a seguir.

- 1) Como avalia o uso de canais *web* no processo de participação no planejamento e gestão dos municípios da RM de Curitiba?

Entre os agentes houve concordância de que são meios que oferecem grande potencial e poderão facilitar a interação e a participação da população no planejamento e na gestão dos municípios, assim como na avaliação, porém não devem ser a única nem a principal ferramenta. Foi relatado que grande parte da população ainda não utiliza esses canais como rotina, alguns por falta de acesso à *web*, outros por dificuldade de navegar por esses novos caminhos, outros ainda por encontrarem *sites* mal construídos, pouco amigáveis ao leigo. Como a interlocução nem sempre é *on-line*, manifestaram que paira a desconfiança de que não haja acolhimento às contribuições ou retorno ao cidadão quanto a questões encaminhadas.

De modo geral, a preocupação de todos os agentes consultados é que, com os novos meios, o cidadão perca o lugar do encontro, do debate, da reunião, e os canais *web* sejam incapazes de aprimorar a qualidade da participação cidadã. Alertou-se também que eles se constituem em meios muito mais fáceis de “driblar” a participação popular que os encontros face a face, uma vez que são realizados à distância, sem argumentação, permitindo filtros de acolhimento e respostas padrão. Por sua vez, observou-se que os representantes dos municípios, a respeito da mesma questão, são os mais otimistas em relação à tecnologia usada.

- 2) Os *sites* e páginas Facebook disponibilizados pelos municípios são de fácil acesso e ajudam a efetivar a participação dos cidadãos?

Essa questão foi tratada sob diferentes ângulos. Em relação aos *sites*, ainda pouco influenciaram para ampliar a participação, pois não permitem processos verdadeiramente transparentes de participação. De modo geral, os *sites* foram concebidos para veicular notícias oficiais e oferecer serviços, e não contêm informações sistematizadas de qualidade para a participação cidadã em planejamento e gestão municipal. Salientou-se que os portais voltados à revisão dos planos diretores oferecem mais material informativo – legislação urbanística, estudos e propostas –, mas não há um retorno do que o cidadão fez com o material. Constatou-se também que existe um *site* padrão do município, no qual o plano diretor ou apenas partes

do produto ficam lá hospedados. Nele, nem sempre é fácil obter a informação e fazer *download* do material. No caso dos portais da transparência dos municípios paranaenses, há um conjunto de informações que podem ser acessadas e analisadas, mas exigem do cidadão, dos órgãos colegiados e de ONGs, entre outros, um conhecimento relativo à gestão pública.

Do conjunto de críticas depreende-se que não só há que se aperfeiçoar os *sites*, mas também “alfabetizar” digital e tematicamente o cidadão/usuário para que possa participar ativamente. A compreensão crítica também recai sobre o Facebook, particularmente sobre a existência de respostas padrão quando se posta uma mensagem e da abordagem superficial, sem entrar na raiz do problema. Em contrapartida, os agentes dos municípios garantem que os *sites* são de fácil acesso: “qualquer ferramenta de busca lista o endereço e o cidadão consegue no *menu* específico acessar diversas informações sobre vários setores da prefeitura”.

- 3) A participação via *web* seria um componente de aperfeiçoamento e ampliação da participação nos conselhos setoriais?

No tocante a essa questão houve concordância com ressalvas. Concordou-se que o “resultado da participação via *web* poderá subsidiar a atuação de conselheiras e conselheiros, referendando suas atuações ou apresentando novas demandas”, e que além de disponibilizar materiais como atas, convocatórias de reunião, apresentações ou mesmo vídeos de gravação de sessões dos conselhos, “seria possível a realização de consultas, enquetes etc., coordenadas pelos conselhos com a população, além da recepção de propostas e temas de pauta da comunidade (ou esclarecimentos). Evidentemente, isso demandaria um trabalho anterior, até mesmo para conscientizar a população sobre a importância de um conselho de política urbana em uma cidade, posto que a maior parte dos cidadãos pode nem saber que ele existe” (agente 2).

Para outros agentes não governamentais, a atuação dos conselhos poderá ser reduzida se mantidas as limitações impostas pelo formato vigente. A *web* poderia ampliar a participação “desde que o conteúdo fosse disponibilizado com linguagem de fácil compreensão, com objetivos claros, que possibilitasse ao cidadão a análise crítica das estratégias, prioridades, ações concretas e recursos aplicados (...). Desta forma seria facilitada a comunicação entre base e representante e, portanto, garantida maior legitimidade de posicionamento” (agente 2). Nesse sentido, foi salientado o risco de uma comunicação direcionada ou campanha disfarçada de consulta. Como preocupação de que se substitua o presencial pelo digital, um representante do meio acadêmico em conselho afirma que “há muito tempo, foram se estabelecendo protocolos de relação pessoal, no sentido presencial, de participação nos conselhos, de participação em todas as instâncias que os conselhos abrem espaço. Agora, surge outra possibilidade de participação, e para ela terão também que ser estabelecidos protocolos” (agente 3).

Como sugestão para que a possibilidade aberta pela *web* se concretize, recomendou-se agir sobre as desigualdades de conhecimento e de capacidade de interação entre os cidadãos e as interfaces abertas mediante a “capacitação dos conselheiros e a definição conjunta de uma metodologia para o processo participativo dos mesmos” (agente 4). Para os representantes dos municípios, a participação via *web* vem sendo um componente de aperfeiçoamento e ampliação da participação nos conselhos setoriais. Mas admitem que não deve ser o único. Consideram “um auxiliar que estimule participação mais efetiva, através de audiências e

consultas públicas, seminários, conferências e outros” ou um “componente positivo em termos de pré-análise de temas, de discussões e apontamentos”.

- 4) Há riscos de o uso dessas tecnologias levar a um esvaziamento dos conselhos gestores, que passariam a existir apenas para o cumprimento de uma exigência legal?

Os municípios concordam que isso é possível, particularmente “se utilizadas de forma única. Mas como um suporte para discussões preliminares, não teria riscos”. Entre os agentes, apenas o servidor público em área de apoio não vislumbra riscos de esvaziamento dos conselhos, “pois são instâncias distintas de participação e os órgãos colegiados municipais-conselhos poderão utilizar as informações obtidas via canais *web* como subsídios para sua atuação” (agente 1). Outros agentes foram categóricos quanto à existência de riscos de esvaziamento e da participação somente para cumprir uma exigência legal. De acordo com um dos agentes,

as ferramentas *web* normalmente utilizadas para registro de opinião não permitem tratar o contraditório, o alinhamento (posições e propostas), o diálogo e interação (não verbalizada, inclusive). A ampliação e a qualidade da participação dependem da intencionalidade/objetivo e clareza na utilização das ferramentas. As ferramentas *web* podem garantir ampliação e capilaridade de consultas e devolutivas, mas é necessária a combinação com outros métodos e processos presenciais: um ‘laboratório democrático’, como define Boaventura de Sousa Santos. A escolha de ferramentas *web* deve evidenciar sua contribuição nas várias etapas da política pública, em especial na devolutiva, informe de resultados, exercício do controle social e continuidade do processo participativo (agente 2).

Há ainda a preocupação de que é mais fácil fazer as coisas pela *web*, dado que os custos são menores, bastando montar uma plataforma e criar um ambiente de aproximação. Um dos agentes da academia, porém, salienta que é uma aproximação diferente:

uma aproximação com menos compromisso, com menos envolvimento, uma aproximação à distância. (...) Quando tem uma audiência, as pessoas vão naquele dia e horário. Quando você faz a participação via *web*, você dilui. (...) Se a gente tivesse uma participação mais fortalecida, aí então poderíamos entrar em outra fase. Mas a gente ainda não tem fortalecido o face a face. Acho que a questão central não é o meio, mas a tomada de consciência da possibilidade de participação. (...) Acho que tem desdobramentos, tem protocolos e procedimentos [orientadores e de confiabilidade] para essa relação ser frutífera via *web*, que são muito diferentes e de alguma forma mais limitadores do que uma relação presencial. Talvez a *web* possa funcionar, como já tem funcionado, para coisas muito pontuais, mas não para a condução de um processo como um todo (agente 3).

Reiterando a resposta de representante acadêmico no Concidades, o observador do Ministério Público salienta que “o risco já existe e tal fenômeno se observa independentemente da existência ou não dos canais de participação virtual e tecnologias de informação”. Essa posição torna procedente a preocupação em se avaliar o funcionamento dos conselhos atuantes no presente e não apenas computar sua existência. Talvez uma involução desses não se deva às novas tecnologias, mas a problemas de ordem intrínseca à participação, à correlação de forças, a jogos de interesse, a forças hegemônicas que excluem, constroem e desestimulam o debate amplo nas instâncias existentes.

5 CONCLUSÕES SOBRE A RM DE CURITIBA E REFLEXÕES PARA A FAIXA DE FRONTEIRA

Os resultados da pesquisa realizada ativam reflexões sobre as expectativas da participação política e a transformação da democracia, possibilitadas pelo uso de TICs. Seja a literatura especializada, sejam os agentes sociais que responderam aos questionamentos básicos desta pesquisa, o que se revela é que mesmo que exista ciência dos limites de participação via *web*, esses canais podem cumprir importante papel para que qualquer cidadão se informe, realize consultas e dialogue agilmente com o poder público. Ainda com essa compreensão, enfatiza-se a ressalva de que eles devem ser considerados um tipo a mais de subsídio à participação, e não uma alternativa que substitua a participação presencial.

Os percursos de análise agudizaram as preocupações que estimularam a realização da pesquisa na RM de Curitiba e sua replicação em novos recortes territoriais. Na região analisada, o mesmo deve valer para as regiões a analisar, embora os canais via *web* se constituam em um ambiente promissor, são ainda acionados com limitações no formato dos sítios visitados e mesmo na confiabilidade de acolhimento e retorno. Além dessas limitações, destaca-se a falta de uma política de inclusão digital para acesso igualitário à participação via *web*, que compreenda a capacitação para o acesso e a formação dos cidadãos para uma participação qualificada em termos dos conteúdos oferecidos.

No que se refere ao serviço de internet na região de fronteira, embora os municípios do arco Sul,¹³ ou seja, dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, já experimentem benefícios oriundos do acordo celebrado entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, desde julho de 2019, pelo fim da cobrança de *roaming* internacional¹⁴ (Anatel, 2019), entre os do arco Central, correspondentes aos estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, ainda há casos de incompatibilidades de tarifas de serviços de telefonia e internet, considerados serviços internacionais (Pêgo *et al.*, 2019). Nos municípios do arco Norte da fronteira, dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará e Roraima, ainda se encontram alguns com instabilidade na conexão de internet e deficiência de servidores para atendimento, tornando frágeis os canais de comunicação (Pêgo *et al.*, 2017b). Cabe verificar e mapear essas áreas de ocorrência para orientar políticas públicas que efetivamente universalizem a possibilidade de conexão via *web*.

Como os meios *web* se caracterizam pela facilidade de contatos à distância, permitindo filtros de acolhimento e respostas padrão, sem os percalços do contraditório nos debates, da necessidade do argumento, do comprometimento na relação olho no olho, e sem a culpa pela omissão, pela ausência, concluiu-se que tornam-se meios vulneráveis a manipular a participação popular. À distância, a conexão pode se dar em momentos escolhidos, somente entre grupos de ideias com os quais se simpatiza, sem a transformação que se conquista pelo acesso a diferentes formas de pensamento. Aceitar o diverso tem sido cada vez mais difícil a partir desse meio, ao contrário do que a princípio se esperava, subsidiar uma nova sociedade, mais informada, mais aberta à diversidade.

Daí reforça-se a proposição de que a participação presencial ainda deva ser estimulada, uma vez que a mediação pela tela no processo de comunicação via *web* pode ter consequências

13. Os arcos Norte, Central e Sul são recortes propostos pelo Programa para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (Brasil, 2005), com a finalidade de planejamento e formulação de políticas para a faixa de fronteiras.

14. A partir desse acordo, usuários de serviços de telefonia móvel (voz e dados) em viagem entre esses países não serão cobrados aditivamente por esses serviços, valendo o plano contratado em seu país de origem.

irreversíveis, como a perda do lugar do encontro, do debate e da participação do cidadão na decisão pública.

A oferta dos canais eletrônicos de participação faz parte do discurso de modernização dos governos. No entanto, na região analisada, a qualidade dos sistemas/aplicativos, o conteúdo oferecido, a burocracia e a demora nas respostas dos canais de diálogo, e o reduzido número de usuários e seguidores evidenciam poucos avanços. Aparentemente, constituem-se apenas em um atendimento compulsório às leis de acesso à informação e de transparência. Tampouco a obrigação legal dos portais da transparência e acesso à informação tem contribuído para o controle social da gestão pública. A lei da transparência exige que o planejamento e o orçamento anual sejam depositados nesses portais, porém sua importância se limita a essa ferramenta de modernização administrativa. Como ir além? Como superar as limitações da acessibilidade e do uso? E na fronteira, estariam os municípios atendendo às exigências dessas legislações? Por ora fica a pergunta: para quem e para que os dados de transparência estão sendo disponibilizados?

No caso dos conselhos gestores da RM de Curitiba, esses ainda não sinalizaram uma participação cidadã capaz de alterações na cultura política existente. Porém, antes de concluir qualquer julgamento, cabe analisar o porquê das dificuldades dessa participação na forma presencial e o quanto poderia ter sido concreta e democrática. Dificuldade em ir aos lugares de debate? Desinteresse ou o fato de participar não ser prioridade na vida das pessoas? Falta de informações, de decodificação e explicação dos conteúdos de temas? Em audiências públicas, que também parecem corresponder apenas ao cumprimento da lei, a participação não estaria sendo limitada por conta dos materiais disponibilizados, e sem a publicação das críticas e contribuições, tampouco dos itens incorporados nos resultados advindos dessa participação?

Em relação aos municípios da fronteira, foram observadas a ciência da necessidade da participação e um reclamo quanto à intermitência do funcionamento dos canais presenciais de participação (Pêgo *et al.*, 2017a). A conclusão é que, antes de se considerar a obsolescência dos canais presenciais de discussão e de uma entrega aos canais digitais, há uma necessidade urgente de seu aprimoramento. Esses poderiam ser canais mais amigáveis ao diálogo e abertos a processos de formação para uma participação mais qualificada nos fóruns colegiados, nas audiências públicas e em outras atividades de consulta popular, inclusive naquelas via *web*.

O encaminhamento do questionário aos responsáveis pela comunicação dos municípios na RM, a título de prova, pelos meios disponíveis nos *sites* municipais, mostrou tanto a inoperância desses canais, exigindo um segundo contato, este telefônico, quanto a desconexão dos profissionais de comunicação com a essência da governança participativa. Analisadas as respostas que retornaram, as falas indicam claramente partir de profissionais de instrumentalização do processo, com indícios de que não se encontram necessariamente capacitados quanto à importância dos canais de comunicação do município para a realização da democracia participativa.

Dessa forma, mesmo que existam meios via *web*, não se pode dizer que eles garantam participação, a começar porque não parece que se constituíram como canais de interesse dos órgãos públicos e mecanismos criados para a governança participativa; ao contrário, raramente são demandados pelos conselhos como ferramentas de trabalho. Aparentam servir mais como veículos a serviço de estratégias de *marketing* urbano, promoção política e exposição de informações, nem sempre apreendidas pelo cidadão.

Ainda é cedo, portanto, para concluir se a sociedade e os gestores vêm explorando adequadamente esses meios e se o uso das TICs representaria a possibilidade de consolidação de um novo canal de democracia direta. Se assim for, com a centralidade que as redes sociais e os canais via *web* vêm assumindo, questiona-se se a sociedade está preparada para utilizar com responsabilidade a autonomia e a liberdade de expressão permitida por eles. Na cartilha publicada pelo Coletivo Pró-Democracia nas eleições de 2018 (Cartilha, 2018), ficou patente o reconhecimento de que muitos eleitores, com baixo grau de politização, são incapazes de separar os discursos dos interesses que se ocultam por trás deles, e até mesmo os fatos das recorrentes *fake news*. Sendo assim, que benefícios as TICs trariam a uma sociedade despolitizada?

Uma forma de compreender melhor qual é o público que se manifesta nos *sites* e em redes sociais, entre as contribuições recebidas da pesquisa na RM de Curitiba, destaca-se a sugestão de representante da academia em conselho. A proposta envolve a elaboração de pesquisas aos *sites* e acesso à informação sobre consultas existentes e processos participativos com a finalidade de análise do perfil das pessoas que interagem.

Seriam novos participantes ou as mesmas pessoas que já participam das demandas presenciais? [Ou seja], o público que participa, presencialmente, atendendo às demandas, indo às reuniões, é o mesmo que se transfere para esse canal via *web*, ou é outro público, talvez menos politizado, talvez que não queira se expor, que prefira ficar à distância? Isso permitiria saber se há uma mudança de perfil, uma nova possibilidade, um outro participante, ou se apenas estão mudando as formas de participação das mesmas pessoas que participavam. (...) Porque é muito mais fácil atender a uma demanda via *web* do que ir a uma reunião. Você não tem o enfrentamento, não tem a defesa de argumentos. Você postou ali e foi (agente 3).

O cenário retratado conduz à reflexão de que uma replicação do estudo para os municípios da faixa de fronteira poderá sinalizar com novos contornos os aspectos destacados dos resultados da pesquisa na RM de Curitiba, particularmente pela importância dos processos de participação nos órgãos colegiados dos municípios da fronteira. Poderiam revelar se há evidências em relação à resistência dos gestores em conceber a participação como necessária e decisiva para a implantação de planos e projetos e dariam mais consistência à concepção acerca do local de encontro e debate face a face para a decisão pública, que é um dos problemas apontados pelos povos das fronteiras, que já reclamam justamente sua exclusão no processo decisório e a manipulação das decisões, mesmo não sendo elas tomadas em uma instância digital (Pêgo *et al.*, 2017a).

Ampliar a pesquisa poderá iluminar a necessidade de se pensar uma nova abordagem sobre o significado da tão reivindicada inclusão digital pela sociedade, que ultrapasse o âmbito da participação via *web*, visto que as possibilidades abertas pelas transformações no uso de dados e conectividade a partir de simples aparelhos, entre eles o *smartphone*, exigem que essas tecnologias ao alcance das mãos se façam acompanhar de uma devida orientação e capacitação da sociedade para seu uso construtivo e emancipatório. E poderá mostrar as diferenças e as repetições nos impactos que o avanço tecnológico produz no território nacional, gerando impulsos comuns de expectativas e frustrações quanto aos resultados esperados, seja na metrópole, seja nas regiões de fronteira.

REFERÊNCIAS

- ANATEL – AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. Assinado acordo para fim do roaming no Mercosul. 18 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/institucional/component/content/article/46-noticias/2322-assinado-acordo-para-fim-do-roaming-no-mercosul>>.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**: bases para uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília: Ministério da Integração Regional, 2005.
- CARTILHA Pró-Democracia. Coletivo Pró-Democracia, 18 out. 2018. Disponível em: <<https://movimentorevista.com.br/2018/10/cartilha-pro-democracia/>>.
- DANTAS, T. Brasil sobe 7 posições em índice de governo eletrônico da ONU. **Rede de Inovação no Setor Público**, 20 jul. 2018. Disponível em: <<http://inova.gov.br>>.
- FREY, K. Governança urbana e participação pública. **RAC-Eletrônica**, v.1, n. 1, p.136-150, jan./abr.2007. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/rac-e>>.
- GOMES, W. Internet e participação política em sociedades democráticas. *In*: ENCONTRO LATINO DE ECONOMIA POLÍTICA DA INFORMAÇÃO, COMUNICAÇÃO E CULTURA, 5., 2005, Salvador, Bahia. **Anais...** Salvador, nov. 2005.
- GUIMARÃES, T. de A.; MEDEIROS, P. H. R. A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro. **Cadernos Ebape.BR**, v. III, n. 4, dez. 2005.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.
- _____. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.
- MOURA, R.; OLIVEIRA, S.; PÊGO, B. **Escalas da urbanização brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2372).
- PÊGO, B. *et al.* **Fronteiras do Brasil**: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública. Brasília: Ipea/MI, 2017a. v. 2. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170628_frenteiras_do_brasil_volume2.pdf>.
- PÊGO, B. *et al.* **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação do arco Norte. Rio de Janeiro: Ipea/MI, 2017b. v. 3. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180622_frenteiras_do_brasil_volume3.pdf>.
- PÊGO, B. *et al.* **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação do arco Central. Rio de Janeiro: Ipea/MDR, 2019. v. 4. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/191223_frenteiras_do_brasil_vol4_v2_compressed.pdf>.
- PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo?** Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).
- SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SILVA, S. P. da. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opinião Pública**, Campinas, v. XI, n. 2, p. 450-468, out. 2005.

UNITED NATIONS. **E-government survey 2018**. New York: United Nations, 2018. Disponível em: <<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/#.W1DhEtUzq70>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRAGATTO, R. C. Participação democrática e novas tecnologias de comunicação: mapeando diretrizes políticas e o uso da internet pelos governos do Brasil e da Argentina. *In*: CONGRESSO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES DE COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 2006, Salvador, Bahia. **Anais...** Salvador: UFBA, 2006.

RODRIGUES, M. P. **Governança digital e transparência pública**: uma análise das prefeituras paranaenses. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016, 183 p.

TONELLA, C. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Sociedade e Estado**, v. 28, n. 1, Brasília, jan./abr. 2013.

